

Vergaderjaar 2020–2021

35 366

Wijziging van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek ter verruiming van de mogelijkheden tot het verbieden van rechtspersonen

C

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 26 januari 2021

1. Inleiding

Met veel belangstelling heb ik kennisgenomen van de opmerkingen en vragen van de leden van de fracties van FvD, GroenLinks, D66, PvdA, PVV en SP. Ik ben deze partijen erkentelijk voor de vragen en opmerkingen bij het wetsvoorstel in het voorlopig verslag. Graag ga ik in deze memorie van antwoord hierop in.

2. Nut, noodzaak en samenhang met het Wetsvoorstel bestuurlijk verbod ondermijnende organisaties (35 079)

De leden van de fractie van FvD constateren onder meer dat het wetsvoorstel een breder bereik heeft dan de situatie waarop Van den Bergh met het leerstuk van de weerbare democratie een antwoord probeerde te geven alsmede dat niet alle facetten van dit leerstuk worden bestreken door dit voorstel.

Dit is in zoverre correct dat een weerbare democratie ten minste ook ziet op het vraagstuk van politieke partijen die de democratie langs democratische weg wensen af te schaffen. Het huidige voorstel ziet expliciet niet op politieke partijen (vgl. het voorgestelde artikel 32a Overgangswet Nieuw Burgerlijk Wetboek). Daarin wordt bepaald dat dit wetsvoorstel buiten toepassing blijft ten aanzien van politieke partijen en hun neveninstellingen. Voor deze organisaties is door de regering aangekondigd dat er een voorstel voor een Wet op de politieke partijen wordt voorbereid. De bedreigingen voor de democratie zijn echter breder dan enkel politieke partijen die langs democratische weg de meerderheidsbesluitvorming als zodanig wensen af te schaffen. De democratische rechtsstaat heeft een stevig fundament in Nederland, maar is niet onkwetsbaar. De pluriformiteit van gedragingen en uitgedragen gedachtegoed, die kenmerkend is voor een democratische rechtsorde, maakt ook dat grondrechten en vrijheden potentieel kunnen worden misbruikt en ingezet voor ondermijning van diezelfde democratische rechtsorde. In die zin zijn er meer gedragingen binnen de samenleving waartegen deze zich teweer wenst, zelfs dient, te stellen om op de lange termijn het behoud van een

democratische rechtsorde te waarborgen. Het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) biedt hiertoe ook de ruimte, meest expliciet in artikel 17, het verbod van misbruik van recht. Daarbij is door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) aangenomen dat er meer ruimte bestaat voor het inperken van bijvoorbeeld xenofobe uitingen.¹ Ook bij beoordeling van overheidsreacties op religieus gemotiveerd extremisme speelt het verbod van misbruik van recht als weerbare democratie-gedachte een rol in de jurisprudentie van het EHRM. De vrijheid van vereniging mag niet worden benut om aan te zetten tot geweld of tot de verwerping van democratische principes. Weerbare democratie wordt daarmee, zoals door deze leden terecht wordt opgemerkt, breder genomen dan enkel het vraagstuk waarop Van den Bergh zich richtte.

Artikel 2:20 BW heeft altijd een vergelijkbaar breed karakter gehad, om te kunnen worden ingezet tegen iedere bedreiging van de openbare orde. Dat kan onder meer gaan om ondermijning van het gezag, een bedreiging van de nationale veiligheid, geweldpleging alsmede de opkomst van antidemocratisch extremisme, zoals jihadisme, homohaat, rassendiscriminatie en antisemitisme. Maar daarnaast kan het óók gaan om gewelddadig activisme, outlaw motorgangs en pedofielenverenigingen. Voor een vreedzame democratische samenleving is het noodzakelijk dat de mogelijkheid van een verbod effectief kan worden ingezet. Artikel 2:20 BW biedt straks naast een effectievere en organisatiegerichte aanpak, ook een persoonsgerichte aanpak. Niet alleen kan een evident antidemocratische organisatie eenvoudiger worden verboden; straks kunnen ook de drijvende krachten achter die rechtspersoon, in het bijzonder bestuurders, aangepakt worden. Hiermee biedt artikel 2:20 BW voor de toekomst een krachtiger kader, en wint de verbodenverklaring sterk aan effectiviteit, met behoud van alle waarborgen die bij een dergelijke procedure horen.

Voorname leden wijzen voorts op de vermeende vaagheid van de gebruikte begrippen, waardoor onvoldoende te voorspellen zou zijn of het OM op grond van art. 2:20 BW een verbodenverklaring zal verzoeken. De huidige bepaling maakt, net als het voorstel, gebruik van het «openbare orde»-begrip van artikel 8 van de Grondwet (Gw). Dat begrip omvat een open norm, waarbinnen de wetgever bij een aanpassing en het OM en de rechter bij de toepassing van artikel 2:20 BW zich steeds zullen moeten bewegen. Het begrip »openbare orde« heeft een dynamisch karakter; wat de maatschappij als wezenlijk beschouwt, verandert met de tijd. Dat open karakter is ook van belang voor flexibiliteit die nodig is om op te kunnen treden tegen nieuw opkomende bedreigingen voor de samenleving. Dat is bij dit voorstel het geval. Het voorstel vult het algemene openbare orde-begrip nader in en maakt het daarmee juist in menig opzicht concreter dan thans het geval is. Daarbij kan niet onopgemerkt blijven dat bij de totstandkoming van artikel 2:20 BW al gedragingen zijn genoemd die een inbreuk maken op de algemeen aanvaarde grondvesten van ons rechtsstelsel.² De nu voorgestelde invulling in het tweede en derde lid bouwt daarop voort. In die zin is de rechtszekerheid met deze aanpassing niet in het geding, maar wordt deze eerder vergroot. Dat, zoals deze leden stellen, met het voorstel een hele serie van nieuwe strafbare gedragingen zou worden geïntroduceerd die het toepassingsbereik van de norm aanzienlijk verruimen, is kortom niet in overeenstemming met de inhoud van het voorstel en de verankering daarvan in artikel 8 Gw.

¹ EHRM 2 september 2004, nr. 42264/98 (*W.P. e.a. t. Polen*) (Ontvankelijkheidsbeslissing).

² *Kamerstukken II 1984/85*, 17 476, nrs. 5–7, p. 3.

Deze leden vragen voorts naar een opsomming van bewegingen en organisaties die volgens de AIVD en NCTV het doel hebben het veranderen van onze huidige rechtsstaat in een niet-democratische rechtsorde. Er bestaat een zeer grote kloof tussen het theoretische doel van in beginsel niet-democratische bewegingen in Nederland en hun capaciteiten om de rechtsorde daadwerkelijk ingrijpend te wijzigen. De NCTV en de AIVD zien op dit moment geen organisaties in Nederland die daar toe in staat zijn.

In principe zijn islamistische bewegingen gericht op het veranderen van de democratische rechtsorde. Het islamisme (de politieke islam) bestaat uit een veelheid van stromingen die in beginsel hetzelfde nastreven: de oprichting van een islamitische staat en de inrichting van een maatschappelijke orde waarin de regels van de sharia worden toegepast. Islamisten zien islam daarom niet uitsluitend als religie maar ook als een politieke ideologie die betrekking heeft op alle aspecten van de samenleving. Er zijn in Nederland islamistische bewegingen die hun politieke idealen proberen te bereiken door middel van prediking (dawa), sociaal-culturele activiteiten en participatie in politieke processen middels politieke partijen en politiek activisme. Tot het islamisme behoort, als uiterste in het spectrum het jihad-salafisme. Jihadisten gebruiken en/of keuren het gebruik van geweld goed om hun doelen te realiseren. Behalve organisaties met een islamistisch signatuur staan verschillende rechts-extremistische groepen, maar ook groeperingen met een links-extremistisch gedachtegoed wat hun doelstellingen betreft in gespannen verhouding tot de democratische rechtsorde. Bij het rechts-extremisme staan een of meer van de volgende denkelementen centraal: vreemdelingenhaat; haat jegens vreemde (cultuur)elementen; ultranationalisme. Centraal in de ideologie van rechts-terroristische (online) groepen staat het streven om middels extreem geweld chaos te creëren met als doel de westerse democratie omver te werpen en te vervangen door een autoritair systeem of zelfs (blanke) dictatuur. Onder links-extremisme wordt vooral het antifascistisch extremisme, het verzet tegen het Nederlandse asiel- en vreemdelingenbeleid en het anarcho-extremisme verstaan.

Dezelfde leden brengen het wetsvoorstel in verband met de ambitie van de regering om de beïnvloeding vanuit onvrije landen door financiering van organisaties in Nederland aan banden te leggen en het eindverslag van de Parlementaire ondervragingscommissie ongewenste beïnvloeding uit onvrije landen.³

Met deze leden is de regering van oordeel dat ongewenste buitenlandse beïnvloeding een risico kan vormen voor de democratische rechtsstaat. Voor de reactie op het eindverslag van de POCOB wordt verwezen naar de kabinetsbrief van 23 november jl.⁴ Deze ongewenste buitenlandse beïnvloeding met ideologieën als de politieke islam, het politiek salafisme of het jihadisme, kan gericht zijn op ondermijning van onze democratische rechtsorde, de verspreiding van antidemocratisch gedachtegoed of het aanzetten tot antidemocratische activiteiten. Hiertegen zet het kabinet in op het transparant maken van geldstromen, om zo inzicht te verkrijgen in de herkomst en het doel van buitenlandse financiering (Wetsvoorstel transparantie maatschappelijke organisaties).⁵ Daarnaast wordt ingezet op het vergroten van het handelingsperspectief van gemeenten door de doorontwikkeling van de zogenoemde driesporenaanpak (1 – interactie en

³ *Kamerstukken II 2019/20*, 35 228, nr. 4.

⁴ Brief van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Minister van Justitie en Veiligheid, Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Minister van Buitenlandse Zaken, Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media en de Minister voor Rechtsbescherming van 23 november 2020 (kenmerk 2020Z22418).

⁵ *Kamerstukken II 2020/21*, 35 646, nr. 2–4.

dialoog, 2 – aanspreken en confronteren, 3 – verstoren en handhaven). Als deze instrumenten niet het gewenste effect opleveren en een rechtspersoon blijft zich actief en bewust inzetten voor bijvoorbeeld het verspreiden van haat, discriminatie en of de aantasting van de menselijke waardigheid, dan kan ook de toepassing van 2:20 BW in beeld komen.

De leden van de GroenLinks-fractie, de D66-fractie, de PvdA-fractie en de SP-fractie vragen naar de verhouding van dit wetsvoorstel tot het initiatiefvoorstel van Kuiken c.s. Gelet op de samenhang van de verschillende vragen van deze leden worden zij hier gezamenlijk behandeld. Daarbij komt bij een deel van leden de vraag op of niet kan worden volstaan met enkel het voorstel tot aanpassing van artikel 2:20 BW en of de aanpassing van artikel 2:20 BW niet de voorkeur verdient boven de introductie van een bestuurlijk verbod. Ook die vraag komt hieronder aan bod.

Er zij hier in de eerste plaats op gewezen dat beide voorstellen hun oorsprong vinden in het regeerakkoord 2017–2021.⁶ Het kabinet heeft daarbij al eerder waardering uitgesproken voor het feit dat de initiatiefnemers zich hebben willen inspannen om het maatschappelijke probleem van criminele motorbendes beter het hoofd te kunnen bieden.⁷ Het voorgestelde bestuurlijk verbod wordt door de regering gezien als een aanvulling op het reeds bestaande civiele verbod van artikel 2:20 BW. Het voorgestelde bestuurlijke en het civiele verbod zijn naar het oordeel van de regering complementair. Het voorstel tot aanpassing van artikel 2:20 BW komt tegemoet aan problemen die thans worden gesignaleerd bij de toepassing van die bepaling. Dat neemt niet weg dat de procedure op grond van artikel 2:20 BW ook na aanpassing in bereik en snelheid zal afwijken van de weg van het bestuurlijk verbod. Na aanvaarding van beide voorstellen zullen twee onderscheiden rechtswegen ontstaan die elkaar deels overlappen:

- het aangepaste artikel 2:20 BW is gericht op alle rechtspersonen met uitzondering van politieke partijen. Voor politieke partijen en hun neveninstellingen zal het huidige kader van artikel 2:20 BW blijven gelden in afwachting van de aangekondigde Wet op de politieke partijen;
- een bestuurlijk verbod zou mogelijk worden voor organisaties wiens werkzaamheid een cultuur van wetteloosheid creëert, bevordert of in stand houdt door het stelselmatig plegen van strafbare feiten, een daadwerkelijk en ernstige aantasting vormt van als wezenlijk ervaren beginselen van de Nederlandse rechtsorde en de samenleving of delen daarvan ontwricht of kan ontwrichten. De bestuursrechtelijke verbodsbevoegdheid is niet beperkt tot rechtspersonen, maar strekt ook tot ieder ander als zelfstandige eenheid of organisatie naar buiten tredend lichaam of samenwerkingsverband. Politieke partijen, kerkgenootschappen en vakbonden kunnen niet bestuursrechtelijk worden verboden.

Het initiatiefvoorstel kent daarmee zowel een breder bereik (organisaties hoeven geen rechtspersoon te zijn) als een beperkter bereik (zie de nadere

⁶ Kamerstukken II 2017/18, 34 700, nr. 34.

p. 6: «Er komt een verbod op Outlaw Motorcycle Gangs (criminele motorbendes). Dit verbod maakt deel uit van de ambitie van het kabinet om met een integrale aanpak van ondermijning en georganiseerde criminaliteit te komen. Motorbendes ontwrichten de samenleving door intimidatie en bedreiging van het lokale bestuur en door drugsoverlast, witwaspraktijken, fysiek geweld en tal van andere criminele activiteiten.»

p. 7 «Onze democratische rechtsstaat moet weerbaarder worden gemaakt tegen radicale antidemocratische krachten. De verbodsbepalingen voor radicale organisaties die tot doel hebben om onze democratische rechtsstaat omver te werpen of af te schaffen, worden uitgebreid door aanpassing van art 2:20 BW.»

⁷ Kamerstukken II 2019/20, 35 079, nr. 29.

eisen) dan artikel 2:20 BW en kent een eigen procedure en snelheid. De twee voorstellen zijn in die zin niet uitwisselbaar. Ingevolge het bij het initiatiefvoorstel aangenomen amendement Groothuizen c.s.⁸ hoort de Minister voor Rechtsbescherming het College van procureurs-generaal voor hij een organisatie verbiedt. Het ligt daarnaast in de rede dat, indien beide voorstellen tot wet worden verheven, er tevens werkafspraken worden gemaakt tussen het OM en de Minister voor Rechtsbescherming om te voorkomen dat beide procedures elkaar in de weg komen te zitten.

Uit de beperkende eisen voor de toepassing van het bestuurlijk verbod en het algemene karakter van artikel 2:20 BW volgt dat het niet snel tot de mogelijkheden van de Minister behoort om een rechtspersoon te verbieden waarvan de civiele rechter op grond van hetzelfde feiten-complex een verzoek tot verbodenverklaring heeft afgewezen. Dit kan anders zijn als het verzoek is afgewezen omdat de betrokken organisatie geen rechtspersoon is, maar wel een organisatie in de zin van het bestuurlijk verbod. Andersom is het, gelet op het algemene karakter van de civiele procedure, wel mogelijk dat hierin een verzoek tot verbodenverklaring wordt toegewezen, terwijl dat via de bestuurlijke route in eerste instantie onmogelijk is gebleken.

Met inachtneming van deze uitgangspunten is kunnen beide wettelijke kaders naast elkaar bestaan. Gevraagd naar de verhouding van de bestuurlijke bevoegdheid tot artikel 8 van de Grondwet geldt dat het bij de Minister neerleggen van deze bevoegdheid naar het oordeel van het kabinet niet leidt tot een schending van de Grondwet of het internationale recht. Tegen het verbodsbesluit staat bestuursrechtelijke rechtsbescherming open en bij de toepassing ervan is de Minister gehouden aan bestuursrechtelijke kaders. Dit neemt niet weg dat het neerleggen van deze bevoegdheid bij de Minister een fundamentele stelselwijziging inhoudt in de wijze waarop het recht van vereniging kan worden beperkt. Dit punt is aan de orde gekomen in de behandeling van het initiatiefwetsvoorstel in de Tweede Kamer, die geen beletsel heeft gezien voor een dergelijke attributie van bevoegdheden aan de Minister. Gelet op het fundamentele karakter van deze bevoegdheid, dat raakt aan het bij Grondwet en internationaal recht beschermde recht van vereniging, kan het kabinet zich voorstellen dat dit punt nadrukkelijk aan de orde komt in het debat in de Eerste Kamer. In dat kader is ook van belang om mee te wegen dat een dergelijke delegatie in andere landen niet ongebruikelijk is.⁹

De leden vragen verder naar de zelfstandige waarde van de aanpassing van artikel 2:20 BW, los van de introductie van de mogelijkheid van een bestuurlijk verbod. Die meerwaarde is er met name in gelegen dat het mogelijk wordt om sneller en effectiever in te grijpen, zonder dat dit ten koste gaat van de rechtsbescherming van betrokkenen. Het voorstel vult de bestaande organisatiegerichte aanpak daarbij aan met een persoonsgerichte aanpak. Hierdoor wordt het voor betrokken bestuurders moeilijker om na een verbod een nieuwe organisatie op te richten of door te gaan binnen een andere rechtspersoon.

In reactie op de vraag van de SP-leden naar overwegingen van capaciteit of financiën bij de keuze van het in te zetten middel, wordt opgemerkt dat de bescherming van de grondvesten van onze samenleving uiteraard prioriteit heeft. Niet snel zal daarom de conclusie worden getrokken dat middelen ter bescherming van deze grondvesten niet kunnen worden ingezet. Maar de uiteindelijke afweging met betrekking tot het al dan niet

⁸ *Kamerstukken II 2019/20*, 35 079, nr. 24.

⁹ Verwezen zij bijvoorbeeld naar Frankrijk en Duitsland, waar een verbod van organisaties een bestuurlijke bevoegdheid betreft.

overgaan tot een verzoek tot verbodenverklaring respectievelijk een verbod is aan het OM en de Minister zelf is. Het is onvermijdelijk dat daarbij ook afwegingen met betrekking tot de meest effectieve inzet van capaciteit en overheidsmiddelen een rol zullen spelen. Dat is overigens nu niet anders.

3. Werkzaamheid van de rechtspersoon

De leden van de D66-fractie vragen naar de betekenis van «het doel of de werkzaamheid die» in het tweede en derde lid van artikel 2:20 BW. Zij vragen of met werkzaamheden steeds activiteiten worden bedoeld die daadwerkelijk worden ontplooid. En zij vragen of met het doel steeds het formele doel van de rechtspersoon wordt bedoeld, of dat ook anderszins kan blijken van een doel dat in de praktijk wordt nagestreefd.

Met de verwijzing naar «het doel of de werkzaamheid die» wordt geen strakke scheidslijn tussen deze twee begrippen beoogd aan te leggen. Waar verwezen wordt naar het «doel» moet dit ruim worden opgevat. Niet alleen wat statutair als doel wordt gesteld, maar ook wat in de statuten als middelen wordt aangegeven of wat uit andere bron blijkt, zoals de notulen van ledenvergaderingen of de website, kan invulling geven aan het doel van de rechtspersoon. Van een «werkzaamheid» is in ieder geval sprake als een activiteit een structureel karakter heeft. Vanaf wanneer werkzaamheden een min of meer stelselmatig karakter krijgen zal van geval tot geval moeten worden beoordeeld. Dit kan ook het geval zijn indien er één zeer ernstig incident heeft plaatsgevonden. En ook indien een of enkele activiteiten daadwerkelijk zijn ontplooid en er nog meer incidenten worden aangekondigd of anderszins dreigen plaats te vinden kan sprake zijn van een «werkzaamheid».

Deze leden vragen voorts of de «ontwrichting van het openbaar gezag» een zekere continuïteit veronderstelt en niet ziet op een incidentele gedraging.

Ontwrichting veronderstelt in beginsel een min of meer structureel karakter. Maar, net zoals bij het begrip werkzaamheid, zal of sprake is van ontwrichting van geval tot geval moeten worden beoordeeld. Dit kan ook het geval zijn indien er één zeer ernstig incident heeft plaatsgevonden.

Deze leden vragen ook wat bedoeld wordt met de term «aantasting van de menselijke waardigheid». Dit begrip sluit aan bij de preambule van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten en artikelen 1 en 6 van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie. Met aantasting van de menselijke waardigheid wordt bedoeld op de daadwerkelijke en ernstige aantasting van de lichamelijke, seksuele of psychische integriteit van personen, mensenhandel of uitbuiting.¹⁰

Dezelfde leden vragen of het wetsvoorstel ziet op andere organisaties dan rechtspersonen. Artikel 2:20 BW is enkel toepasbaar op Nederlandse rechtspersonen. Het met dit voorstel eveneens gewijzigde artikel 10:122 BW ziet op buitenlandse corporaties, een meer algemeen begrip nu niet alle landen de rechtspersoon als rechtsfiguur kennen. Het enige criterium is dat de corporatie als zelfstandige eenheid of organisatie naar buiten optreedt en dat het toepasselijke recht daar bepaalde gevolgen aan verbindt.¹¹

Deze leden vragen of dit niet een beperking is, nu het voorstel het daarmee niet mogelijk maakt om op te treden tegen een groep mensen

¹⁰ Vergelijk in dit verband de verwijzing naar het als wezenlijk ervaren beginsel dat de lichamelijke en seksuele integriteit van het kind dient te worden beschermd, Hoge Raad, 18 april 2014, ECLI:NL:HR:2014:948 (Vereniging Martijn).

¹¹ *Kamerstukken II 1994/95, 24 141, nr. 3, p. 14.*

die op sociale media oproept in Nederland een dictatuur in te voeren. Waar ligt de grens, zo vragen deze leden. Deze vraag is reeds opgekomen bij de invoering van Boek 2 BW.¹² Destijds is de vraag opgeworpen of een feitelijke samenwerkingsvorm zou moeten kunnen worden ontbonden. De Minister van Justitie heeft zich daarbij op het standpunt gesteld dat dit niet in alle gevallen even gemakkelijk denkbaar is.¹³ Inmiddels is wel gesteld dat het doel van artikel 2:20 BW gediend is bij een ruime uitleg van de toepassing van het begrip «informele vereniging» of zelfs de introductie van het corporatie-begrip als ruimer criterium voor de toepassing van artikel 2:20 BW.¹⁴ Vanwege het belang van een heldere afbakening is er voor gekozen de huidige opzet van artikel 2:20 BW op dit punt in stand te laten. Vooralnog zijn geen gevallen bekend waarbij van een verzoek op grond van artikel 2:20 BW is afgezien omdat de desbetreffende organisatie niet zou kwalificeren als een informele vereniging. Wel is er inmiddels tot aan de Hoge Raad geprocedeerd over de vraag of en onder welke voorwaarden afdelingen van een informele vereniging op zichzelf ook informele verenigingen kunnen zijn.¹⁵ De uitkomst hiervan is dat steeds ook voor iedere afdeling die kwalificeert als informele vereniging zelfstandig een verbodenverklaring moet worden verzocht. Een verruiming van het toepassingsbereik van 2:20 BW zou deze complicatie vergroten; afdelingen zouden daarmee immers eerder zelfstandig onder het bereik van artikel 2:20 BW vallen. Dat alles laat onverlet dat het geen enkel verband – waaronder begrepen de afdeling die zelf als rechtspersoon moet worden aangemerkt – vrijstaat om de werkzaamheid van een verboden rechtspersoon voort te zetten.¹⁶

Deze leden vragen ook of het voor andere organisaties dan het OM mogelijk is een verbodsverzoek aan de rechter te doen. Dat is niet het geval. De verbodenverklaring en ontbinding van een rechtspersoon op grond van artikel 2:20 BW wordt met grote terughoudendheid toegepast, in het licht van de grondwettelijk beschermde vrijheid van vereniging. Daarbij past dat de beslissing om over te gaan tot een verzoek tot verbodenverklaring voorbehouden blijft aan het OM.

De leden van de PvdA vragen om concrete voorbeelden wanneer is voldaan aan het aannemelijk maken dat sprake is van aantasting van de menselijke waardigheid, geweld of het aanzetten tot haat of discriminatie, alsmede wanneer de rechtspersoon heeft aangetoond dat geen sprake is van strijd met de openbare orde. En ook hoe de bewijslast zou uitpakken binnen het huidige artikel 2:20 BW.

Vooropgesteld zij dat de beoordeling van deze elementen telkens aan de rechter is aan de hand van de concrete feiten en omstandigheden van het specifieke geval. Het is daardoor niet goed mogelijk om op basis van een fictief feitencomplex specifieke uitspraken te doen, ook omdat dit een mogelijke algemene uitstraling zou hebben die de rechterlijke beoordelingsvrijheid zou kunnen inperken. In algemene zin is wel te stellen dat rechtspersonen waartegen een verbodenverklaring vanwege strijd met de openbare orde wordt verzocht, eerder zelf zullen moeten bewijzen dat een verbodenverklaring niet noodzakelijk of proportioneel is. Het voorstel noemt een limitatief aantal begrippen waarbij dit aan de orde is: aantasting van de menselijke waardigheid, geweld of het aanzetten tot haat of discriminatie. Een rechtspersoon waarvan het OM bijvoorbeeld heeft bewezen dat deze aanzet tot haat, zal moeten aantonen dat, hoewel

¹² *Kamerstukken II* 1971/72, 11 005, 11 416, nr. 6, p. 6

¹³ *Kamerstukken II* 1972/73, 11 005, 11 416, nr. 7, p. 8.

¹⁴ Conclusie PG Vlas, Parket bij de Hoge Raad 15 november 2019, ECLI:NL:PHR:2019:1163.

¹⁵ Hoge Raad 24 april 2020, ECLI:NL:HR:2020:797.

¹⁶ Zie in dezelfde zin hof Arnhem-Leeuwarden 15 december, ECLI:NL:GHARL:2020:10406, r.o. 5.62 & 5.67.

sprake is (geweest) van aanzetten tot haat, de verbodenverklaring in het licht van de omstandigheden van het geval niet proportioneel of noodzakelijk is. Dit kan bijvoorbeeld door aan te tonen dat door de rechtspersoon maatregelen zijn getroffen om herhaling in de toekomst te voorkomen, zoals door het roeyement of ontslag van (een deel van) de (bestuurs)leden. Of door een beroep te doen op de vrijheid van meningsuiting die de desbetreffende uitingen zou beschermen. Of het tegenbewijs voldoende is, staat ter beoordeling van de rechter.

4. Ontbinding van de rechtspersoon

De leden van de GroenLinks-fractie vragen waarom de regering er niet voor heeft gekozen het ontplooiën van activiteiten door een wel verboden maar nog niet ontbonden rechtspersoon strafbaar te stellen. Deze leden wijzen er daarbij op dat een niet ontbonden rechtspersoon wel bepaalde activiteiten zal moeten verrichten, zoals huur en belasting betalen. De voortzetting van de werkzaamheden van een verboden verklaarde rechtspersoon is strafbaar vanaf het moment dat de verbodenverklaring onherroepelijk is. Met een procedure op basis van artikel 2:20 BW is de nodige tijd gemoeid. Pas wanneer onherroepelijk door de rechter is beslist op grond van deze bepaling, kan strafrechtelijk worden opgetreden tegen de voortzetting van de werkzaamheden van een verboden rechtspersoon. Bij de voorbereiding van het onderhavige voorstel zijn verschillende maatregelen overwogen om een verbodenverklaring sneller werkend te maken. Daarbij is tevens rekening gehouden met het gegeven dat hoger beroep tegen een verbodenverklaring mogelijk moet blijven. Alles afwegend is nu de mogelijkheid opgenomen dat de rechter bij de verbodenverklaring de organisatie of betrokken personen kan bevelen bepaalde maatregelen nemen of gedragingen nalaten, uiterlijk totdat over het verbod onherroepelijk is beslist («ordemaatregelen»). Het niet naleven daarvan is strafbaar op grond van een nieuw in te voegen lid in artikel 184a Sr (gevangenisstraf van ten hoogste een jaar of boete van de derde categorie). Deze bevelsbevoegdheid is specifiekere dan het algemene, in art. 140 lid 2 Sr opgenomen verbod om deel te nemen aan de voortzetting van de werkzaamheid van een verboden rechtspersoon. Het ligt niet voor de hand dat een dergelijk bevel zich zou richten tegen het betalen van huur of belasting. Er zal immers steeds een relatie moeten bestaan met de bedreiging van de openbare orde die de desbetreffende activiteit zou opleveren.

De leden van de PvdA-fractie vragen om een indicatie van het aantal maal dat artikel 2:20 BW gebruikt zal gaan worden en om het aantal maal dat de afgelopen vijf jaar door het OM een verzoek tot ontbinding is gedaan bij de rechtbank.

Er is geen concrete uitspraak te doen over de inzet van dit middel in de toekomst. Daarmee zou immers een voorschot worden genomen op zowel de inzet van het OM als de mogelijke schendingen van de openbare orde in de toekomst. In algemene zin is de verwachting dat ook met dit aangepaste wetsvoorstel een verbodenverklaring van rechtspersonen slechts in zeer bijzondere omstandigheden zal worden verzocht en opgelegd. Het wetsvoorstel zal daarom naar verwachting hooguit tot een zeer bescheiden toename van het aantal verzoeken per jaar leiden. Hoeveel verzoeken op grond van artikel 2:20 BW in de afgelopen vijf jaar zijn gedaan, wordt niet centraal geregistreerd. Hierop is op dit moment geen uitsluitsel te geven. Het aantal verzoeken gericht tegen «Outlaw Motorgangs» is wel bekend. Vanaf 2016 tot heden zijn 6 verzoekschriften ingediend om een dergelijke organisatie te verbieden.

5. Politieke partijen

In reactie op vragen van de leden van de D66-fractie naar de overlap tussen dit wetsvoorstel en een Wet op de politieke partijen wordt het volgende opgemerkt.

Dit wetsvoorstel zondert politieke partijen en hun neveninstellingen expliciet uit van het toepassingsbereik (artikel V waarin een nieuw artikel 32a wordt toegevoegd aan de Overgangswet nieuw Burgerlijk Wetboek). De uitzondering in het tweede lid van die bepaling betekent concreet dat het huidige artikel 2:20 BW blijft gelden voor de beoordeling van een eventueel verzoek tot verbodenverklaring van deze rechtspersonen, zoals dat nu ook het geval is.¹⁷ In die zin verandert het wetsvoorstel niets. De regering heeft eerder aangekondigd dat een specifieke procedure tot een partijverbod onderdeel uit zal maken van een voorstel voor een Wet op de politieke partijen. Bij de inwerkingtreding daarvan zal de specifieke uitzondering worden geschrapt en vormt de procedure op grond van de Wet op de politieke partijen een *lex specialis* ten opzichte van het algemene artikel 2:20 BW.

Deze leden vragen voorts hoe een politieke partij wordt gedefinieerd. Voorkomen moet worden dat er rechtspersonen/organisaties zullen ontstaan die net doen alsof zij een politieke partij zijn om het civielrechtelijk verbod te omzeilen, maar de facto andere werkzaamheden nastreven die zouden kunnen vallen onder de gronden genoemd in het aangepaste artikel 2:20 BW. Dit zou het wetsvoorstel beduidend minder effectief maken en een negatief effect hebben op het democratisch bestel. Daarom is in de voorbereiding van het voorstel afgezien van een formeel partijbegrip dat aansluit bij politieke groepering in de zin van de Kieswet. Er is in plaats daarvan gekozen voor een algemeen en materieel begrip, dat ziet op politieke partijen en hun aanverwante instellingen op ieder bestuursniveau. In aansluiting bij de Duitse *Parteiengesetz* is de beoordeling of sprake is van een politieke partij daarmee overgelaten aan de rechter.¹⁸ Deze zal straks moeten beoordelen of daadwerkelijk sprake is van een rechtspersoon die tot doel heeft deel te nemen aan democratische verkiezingen om politieke doelstellingen te realiseren. De regering acht het onwenselijk om het effectiever en sneller toepasbaar maken van 2:20 BW te laten wachten op een toekomstige Wet op de politieke partijen. Dat is ook niet nodig, nu met de specifieke uitzondering voor politieke partijen voorlopig niets verandert. Ook nu al bestaat de mogelijkheid om te vragen om een verbod van een politieke partij indien de werkzaamheden van een partij in strijd zijn met de openbare orde.

De leden van de PVV-fractie vragen of er een kans bestaat dat dit wetsvoorstel de bewegingsvrijheid van politieke partijen zal beperken, al dan niet in combinatie met de toekomstige wet op de politieke partijen. In reactie op deze vraag kan in aanvulling op wat hiervoor reeds is opgemerkt, worden gesteld dat het gewijzigde artikel 2:20 BW niet van toepassing zal zijn op politieke partijen en daarmee geen gevolgen heeft voor de bewegingsvrijheid van politieke partijen, ongeacht de organisatievorm. Voor politieke partijen en hun neveninstellingen zal het huidige kader van artikel 2:20 BW blijven gelden in afwachting van de aangekondigde Wet op de politieke partijen. Of een toekomstige Wet op de politieke partijen zal leiden tot een beperking of juist verruiming van de bewegingsvrijheid van politieke partijen zal moeten worden beoordeeld aan de hand van dat ontwerp. Daarop kan in het kader van de behandeling van dit wetsvoorstel niet worden vooruitgelopen.

¹⁷ In het verleden zijn verzoeken gedaan tot het verboden verklaren van de Centrum Partij en de Nederlandse Volksunie, zie respectievelijk Rb. Amsterdam 18 november 1998, ECLI:NL:RBAMS:1998:AN6055 en Rb. Amsterdam 8 maart 1978, ECLI:NL:RBAMS:1978:AC0252.

¹⁸ Artikel 2 Parteiengesetz.

6. Overige vragen

De leden van de fractie van de PvdA vragen hoe met dit wetsvoorstel is rekening gehouden met de meest recente jurisprudentie, die meer ruimte lijkt te laten voor een verbod dan voorheen.

Deze leden doelen daarbij waarschijnlijk op een reeks jurisprudentie ten aanzien van outlaw motorgangs, die in meer of mindere mate succesvol zijn verboden. De regering is verheugd dat het vraagstuk van de toerekenbaarheid van het handelen van leden van een organisatie aan de organisatie als geheel met het leerstuk van de (bevordering of instandhouding van een) cultuur van wettenloosheid effectief lijkt te zijn opgelost. Tegelijkertijd komen er in de jurisprudentielijn ook vragen naar boven waarop dit wetsvoorstel antwoord geeft. Zo blijkt onduidelijkheid te bestaan over de vraag of een verbodenverklaring uitvoerbaar bij voorraad kan worden verklaard.¹⁹ Dit wetsvoorstel maakt duidelijk dat dit het geval is, maar dat de ontbinding van de rechtspersoon niet uitvoerbaar bij voorraad kan worden verklaard. Ook blijkt uit de jurisprudentie dat er onvoldoende grondslag bestaat om het batig saldo na vereffening van de ontbonden rechtspersoon toe te kennen aan de Staat.²⁰ Daarvoor treft het onderhavige voorstel een regeling met de aanvulling van artikel 2:23b BW op basis waarvan de rechter kan bepalen dat de vereffenaar na ontbinding van de verboden verklaarde rechtspersoon het overschot uitkeert aan de Staat.

Het voorstel gaat overigens ook op andere punten verder dan het enkel codificeren van de huidige jurisprudentie: de introductie van rechtsvermoedens, het bestuursverbod en het strafrechtelijk gesanctioneerd rechterlijk bevel tot doen of nalaten en de aanscherping van artikel 140 Sr. zijn nieuwe elementen die artikel 2:20 BW sneller inzetbaar, effectiever en persoonsgericht maken.

Deze leden vragen ook op welke wijze de rechter zelfstandig invulling kan geven aan de toetsing aan grondwettelijke rechten van de vrijheid van meningsuiting, de vrijheid van vereniging en de vrijheid van vergadering. Op welke wijze kan de rechter een balans vinden tussen de bescherming van verschillende grondrechten, zo vragen zij.

Al de door deze leden vermelde grondwettelijke rechten zijn tevens verankerd in het EVRM.²¹ Daarbij verdient opmerking dat beperking van deze rechten binnen het EVRM mogelijk is, op basis van de desbetreffende afzonderlijke bepalingen, maar ook op grond van artikel 17 EVRM dat stelt dat de rechten en vrijheden in het EVRM niet kunnen worden gebruikt om de grondslagen van diezelfde rechten en vrijheden te ondermijnen.

Het EVRM werkt rechtstreeks door in de Nederlandse rechtsorde. De rechter zal zowel in de huidige situatie als in de toekomstige situatie bij de toepassing van artikel 2:20 BW steeds rekening moeten houden met het EVRM en de jurisprudentie van het EHRM, zo volgt uit artikel 94 van de Grondwet. De rechter vormt daarmee een belangrijke rechtsstatelijke correctiefactor, ook op de noodzakelijkheid en proportionaliteit van de maatregel. Overigens is in dit verband van belang te constateren dat ook

¹⁹ Zie Hof Den Haag 18 juni 2019, ECLI:NL:GHDHA:2019:1451 (Satudarah): ontbinding wel uitvoerbaar bij voorraad, verbodenverklaring niet, Rechtbank Midden-Nederland 29 mei 2019, ECLI:NL:RBMNE:2019:2302 (Hells Angels): ontbinding én verbodenverklaring uitvoerbaar bij voorraad, Rechtbank Noord-Nederland 7 juni 2019, ECLI:NL:RBNNE:2019:2445 (No Surrender): ontbinding en verbodenverklaring niet uitvoerbaar bij voorraad.

²⁰ Zie bijvoorbeeld Rechtbank Den Haag 18 juni 2018, ECLI:NL:RBDHA:2018:7183, r.o. 2.40.

²¹ artikel 11 EVRM beschermt de verenigingsvrijheid, artikel 10 EVRM de vrijheid van meningsuiting en artikel 9 EVRM ziet op de vrijheid van godsdienst en overtuiging.

de Afdeling advisering van de Raad van State van oordeel is dat het onderhavige voorstel in overeenstemming is met artikel 8 van de Grondwet en de rechten verankerd in het EVRM.

De Minister voor Rechtsbescherming,
S. Dekker